

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La réglementation de l'accès aux télécommunications par satellites en droit international public

De Crombrugghe, Bertrand

Published in:
La télématique.

Publication date:
1985

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

De Crombrugghe, B 1985, La réglementation de l'accès aux télécommunications par satellites en droit international public. Dans *La télématique. : Tome 2 : aspects techniques, juridiques et socio-politiques*. p. 195-215.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

La réglementation de l'accès aux
télécommunications par satellites
en droit international public*

DE CROMBRUGGHE Bertrand
Avocat, Bruxelles

Sommaire

Introduction

Chapitre I. Etat du droit international public

1. L'orbite géostationnaire
2. Le spectre électro-magnétique et le spectre radio
 - A. Stade législatif
 - B. Stade réglementaire (ou quasi judiciaire)
 - C. Application aux communications par satellite

Chapitre II. Conventions d'exploitation des systèmes de satellites

1. Intelsat
2. Eutelsat

INTRODUCTION

Le "satellite" occupe incontestablement une place prépondérante dans l'actualité de la collection et de la transmission de données de quelque type que ce soit. L'Union Soviétique et les Etats-Unis en font un usage intensif dans la surveillance dont ils se gratifient réciproquement. C'est dire que le satellite a pris une signification stratégique. Mais en deçà et plus près de nous, il est fait recours au satellite pour recevoir ou transmettre des programmes radio ou télévision, pour assurer la sécurité dans les hautes mers, pour guider la navigation aéronautique et pour permettre une estimation de la production mondiale en denrées alimentaires. De plus, il est fait appel au satellite pour venir suppléer l'infrastructure existante en matière de communications téléphoniques et liaisons télex.

Le mot "suppléer" est particulièrement d'application, parce que dans le domaine de la transmission de données d'un point précis à un autre, le satellite est loin de rendre périmées les communications terrestres par câbles. Certes, il permet une augmentation considérable du trafic intercontinental, mais l'on reconnaîtra que ce n'est pas là que l'on exploite son originalité. Celle-ci consiste en la capacité du satellite d'observer la terre du ciel et de relier de nombreux points isolés à un point fixe ou à un autre nombre de points isolés. Elle est donc mieux mise à profit en matière de navigation maritime, de prévision météorologique ou de photographie de récoltes. Le satellite de télécommunication par contre, remplit un rôle identique à celui de câbles océaniques sous-marins ou de liaisons terrestres. Son opportunité s'établira dès lors à la comparaison entre le coût de la modernisation ou du perfectionnement du réseau terrestre et le coût du lancement du satellite et de ses successeurs. De fait, la liaison si fréquentée entre le continent américain et européen, continue à être équipée en câbles sous-marins, en plus des satellites.

Il est incontestable que les remarques qui viennent d'être élaborées sont d'une pertinence particulière au continent européen ou aux liaisons transatlantiques.

D'autre part, on ne peut nier que le satellite a à très brève échéance et à un coût relativement faible, permis l'intégration de pays ou régions éloignés dans le réseau de télécommunications mondial. L'on peut donc s'attendre à ce que les satellites continuent à seconder les liaisons terrestres dans la prise en charge du besoin croissant en télécommunications.

Le rappel de ces quelques réalités a été jugé utile dans le cadre de cette présente contribution.

Celle-ci s'attachera en fait à décrire le cadre juridique international dans lequel cette technologie nouvelle qu'est le satellite a à se développer. De par sa nature, le satellite pose des problèmes d'ordre international. Son exploitation nécessite trois éléments tout à fait indispensables : un segment terrestre, un segment spatial, et une liaison électro-magnétique qui relie les deux. Si la construction de segments terrestres n'intéresse que l'état exploitant, l'occupation d'une position sur l'orbite géostationnaire, ainsi que l'exploitation d'une partie du spectrum électro-magnétique, nécessite indubitablement un arrangement d'une nature ou d'une autre avec d'autres pays exploitants ou candidats exploitants.

De toute évidence, il s'agit d'un problème de droit international public, puisque l'orbite géostationnaire et le spectrum radio étant des "res gentium", appartiennent au *domaine international public*, et donc à tous les états au même titre que les hautes mers. Dès lors, le consommateur individuel de télécommunications n'a qu'un rôle d'observateur et ne peut qu'acquiescer aux accords conclus entre son gouvernement et ceux des autres états. Cet état de choses a pour conséquence que dans tous les états, l'utilisation de ces deux ressources fait l'objet, sinon d'un monopole public, du moins d'un contrôle absolu de la part des autorités publiques.

Cependant, au sujet de ces *monopoles publics*, on observe une évolution des idées. Aux Etats-Unis, le géant A.T.T. a été abandonné à la concurrence privée, quoiqu'une surveillance de la part de la Federal Communication Commission reste acquise. De même en Angleterre, la British Telecom subit une réorganisation en profondeur. Egalement en Belgique et ailleurs, si généralement on admet la nécessité d'une réglementation, l'on n'en demande pas moins plus de souplesse (comprenez privatisation) dans l'exploitation. Il se pourrait donc que, dans un avenir plus ou moins rapproché, le régime international auquel est soumis l'exploitation des télécommunications, ne vienne à concerner

directement non seulement le secteur privé appelé à produire du matériel de télécommunications mais également le consommateur, destiné à l'acquérir.

L'exposé qui suit est divisé en deux chapitres.

Le premier traite de l'état du droit international dans le domaine de l'exploitation de l'orbite géostationnaire (nécessaire au segment spatial du système satellite) et de l'exploitation du spectrum électro-magnétique (nécessaire à la liaison entre les segments spatiaux et terrestres du système satellite).

Le second chapitre esquisse brièvement l'instrument juridique utilisé par les gouvernements pour rendre les bénéfices d'un système satellite disponible à leur public. Il est à noter qu'aucune mention n'est faite des systèmes nationaux (Etats-Unis, Union Soviétique, Angleterre, France ... exploités par les pays respectifs), étant donné que nous nous plaçons au point de vue de la Belgique, qui de toute évidence, n'a pas les moyens ni la motivation de se lancer seule dans un programme de telle envergure. De même, d'autres programmes régionaux sont laissés en dehors de cette contribution.

CHAPITRE I. ETAT DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

1. L'orbite géostationnaire

Le droit de l'espace extra-atmosphérique est l'un de ces rares domaines du droit international public qui s'est développé à une allure presque aussi rapide que la matière qu'il est censé réglementer.

Dès 1961, soit à peine quatre ans après le premier lancement d'un satellite artificiel de la terre (Spoutnik 1957), le Comité des utilisations de l'espace extra-atmosphérique, créé au sein des Nations-Unies, avait entamé une réflexion sur l'organisation de l'activité humaine dans l'espace.

En 1963, l'Assemblée Générale adoptait la "Déclaration des principes juridiques régissant les activités des états dans l'espace extra-atmosphérique", et en 1967, un traité donnait à ces mêmes principes une valeur juridique supérieure. Ce traité régissant l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, contient les principes fondamentaux qui actuellement gouvernent toute activité dans l'espace.

Depuis lors, le même comité au sein des Nations-Unies s'est efforcé à développer un droit de l'espace plus spécifique et plus élaboré. Ces efforts sont restés sans succès jusqu'à ce jour, de sorte que c'est encore toujours le traité de 1967 qui constitue la seule référence. Néanmoins en ce qui concerne l'exploitation de satellites, il existe deux projets, l'un concernant les satellites de diffusion de programmes radio et télévision, l'autre concernant les satellites "remote sensing", soit les satellites capables de recueillir une information très précise de la surface terrestre malgré la distance qui les en sépare.

Dans le domaine des télécommunications proprement dites, aucun travail n'a été accompli et donc tout progrès a été réalisé au sein d'autres organisations internationales, tel que l'U.I.T..

Cependant, l'exploitation de l'orbite géostationnaire n'est pas du tout un problème dont l'U.I.T. se préoccupe. Il

s'agit là d'une question qui appartient entièrement au droit de l'espace, encore que ceci soit contesté.

L'orbite géostationnaire est celle qui peut être imaginée à une altitude de 35.786 kilomètres au-dessus de l'équateur. Il a comme caractéristique que tout corps qui s'y trouve est l'objet d'une force centrifuge et d'une force d'attraction terrestre qui s'égalent mais opèrent en sens opposés. Vu de la terre, le corps qui s'y trouve se maintient à distance fixe et tourne autour de la terre à la même vitesse que celle-ci tourne sur elle-même. L'avantage de cette immobilité relative à la terre est essentielle. En effet, aucune communication stable et permanente ne peut être établie si le satellite ne respecte pas une position fixe dans le ciel. On comprendra aisément que ces caractéristiques particulières font que le contrôle de cette orbite géostationnaire soit convoité. En l'occurrence, certains pays équatoriaux arguent que puisque cette orbite survole leur territoire national, un segment correspondant leur appartient.

L'argument doit être pris au sérieux, car il est un fait que le droit aérien n'a jamais limité l'altitude de l'espace aérien où les nations du monde exercent incontestablement leur souveraineté. De la même manière, le Traité régissant l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, ne définit pas le début de l'espace extra-atmosphérique. Les pays équatoriaux avancent dès lors que l'orbite géostationnaire serait le critère idéal pour déterminer là où l'espace aérien termine, et là où l'espace extra-atmosphérique commence. L'article 2 du traité de 1967, qui établit explicitement l'impossibilité de l'appropriation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, ne s'appliquerait dès lors juste pas à l'orbite géostationnaire.

La thèse des pays équatoriaux joue sur un point indécis du droit international mais n'en rencontre pas moins l'opposition vigoureuse d'une majorité d'états membres des Nations-Unies. De plus, ces pays n'ont pas les moyens de concrétiser leurs revendications dans les faits étant donné qu'aucun d'eux n'a développé une capacité d'exploration et d'exploitation de cette orbite. La revendication qu'ils ont formulée en second ordre, c'est-à-dire une compensation de la perte d'un "territoire" qui leur appartenait, n'a d'ailleurs pas plus de chances d'aboutir.

Cette position prise par les pays équatoriaux empêche la conclusion qu'il y ait une unanimité sur l'incorporation

de l'orbite géostationnaire dans l'espace extra-atmosphérique. Dans la pratique des choses pourtant, force est d'admettre qu'il en est ainsi.

L'orbite géostationnaire a été déclarée, tout comme l'espace extra-atmosphérique (y compris la lune et les autres corps célestes), *province commune à toute l'humanité*, laquelle doit être explorée et utilisée au bénéfice et dans l'intérêt de tous les pays, quel que soit leur degré de développement économique ou scientifique. L'article 1 du Traité de 1967 précise en outre que tous les états y auront accès sans aucune discrimination, sur une base égalitaire absolue.

Dès lors chaque nation est en droit de placer sur l'orbite géostationnaire les satellites ou autres corps artificiels, qu'elle juge opportun d'y mettre. L'article 8 du Traité de 1967 consacre cette possibilité donnée à toute nation ou groupe de nations, en disposant que le régime de propriété de tout objet lancé dans l'espace extra-atmosphérique reste inchangé par le fait de leur situation dans "la province commune à toute l'humanité". L'article 8 va même aussi loin que d'imposer la restitution de tout objet ou composant, qui serait accidentellement trouvé ou récupéré en dehors des limites d'un état partie au traité, à cet état. Tel que pour les navires en haute mer, l'article 8 précise en outre qu'une nation conserve la juridiction sur les objets lui appartenant ou sur les personnes s'y trouvant.

Quoique devant à l'époque constituer une hypothèse lointaine, le Traité prévoit le moment où une certaine congestion apparaîtrait dans les activités spatiales. L'article 9 contient une référence très claire à une obligation de tous les états, lors de leurs activités spatiales, de respecter et de tenir compte des intérêts correspondants des autres parties au Traité. C'est là l'affirmation du *principe de l'égalité entre les états explorateurs ou utilisateurs de l'espace*. Sans aucun doute, c'est un principe dont l'énonciation a été facile à obtenir politiquement, mais en fait il est à double tranchant. Il ne suffit en effet pas à préserver, voire à concrétiser, la qualification de "province commune à toute l'humanité" laquelle sera utilisée, comme le prescrit l'article 1 du Traité, "au bénéfice et dans l'intérêt de tous les pays, sans distinction selon leur développement économique ou scientifique".

La suite de l'article 9 confirme cette lacune. Sans permettre aucunement la conclusion que le système sanctionné est celui de la préférence donnée au premier venu, il ne contient non plus aucun obstacle à ce que un tel système

ne s'installe. Cela aussi résulte d'un compromis atteint par les diplomates.

En fait, l'article 9 prévoit que dès lors qu'un pays projette une activité dans l'espace, et qu'il a des raisons de croire qu'elle pourrait interférer avec celles des autres pays, il entamera des consultations avec ces pays avant de l'engager. Inversement aussi, tout pays actif dans l'espace, qui suspecte qu'un projet d'un autre pays pourrait devenir préjudiciable, pourra engager des consultations à son sujet. La formulation évite soigneusement de mettre en place un critère afin de résoudre les problèmes causés par une interférence dommageable hypothétique ou réelle entre une activité spatiale établie et une activité spatiale projetée, ou entre deux activités spatiales établies. D'aucune façon, on ne peut y voir une manière exhaustive de régler les activités dans l'espace. Il existe seulement une obligation de se consulter, avec un droit d'initiative soigneusement distribué de manière équilibrée : à celui qui projette une activité, et à celui qui est déjà "sur orbite".

Afin de faciliter l'application de cet article 9, le Traité prévoit un système de notification de programmes spatiaux auprès du Secrétariat Général des Nations Unies, lequel divulguera les renseignements recueillis au mieux des possibilités.

On ne peut manquer de voir que dans la pratique, et spécialement en ce qui concerne l'orbite géostationnaire, un certain avantage soit concédé au premier venu. On peut en effet difficilement s'imaginer que durant les consultations, un pays demande à un autre de déplacer un satellite pour pouvoir positionner le sien. C'est pourtant le genre de problèmes qui risque de se poser lorsque l'orbite géostationnaire (ou certaines parties de celle-ci) sera congestionnée. En tous cas, le principe d'égalité ne suffira pas à les résoudre.

L'on percevra, après lecture de la section 2, que l'exploitation de l'orbite géostationnaire et celle du *spectrum radio* sont fort similaires, en ce sens que l'utilisation faite par l'un, exclut celle par un autre. Dans le cas du *spectrum radio*, qui a l'avantage d'une pratique plus longue, force est de constater que le droit du premier venu a prévalu.

En tout état de cause la concrétisation de la qualification de l'espace extra-atmosphérique comme "province commune à toute l'humanité", c'est-à-dire son utilisation au bénéfice de tous les pays, butera sur le même problème de gestion

et d'administration rencontré lors de l'organisation de la Haute Autorité créée pour l'exploitation de minerais gisant au fond des océans. D'autre part, l'utilisation autocratique, faite entre autres par russes et américains, de l'orbite géostationnaire indique que déjà de profonds intérêts militaires et stratégiques sont engagés et annonce que la coordination de l'occupation de l'orbite géostationnaire sera difficile.

Cependant il faut mentionner les organisations internationales qui ont rassemblé les efforts de plusieurs pays pour faire face à l'investissement important de l'exploitation de l'orbite géostationnaire. Ces mêmes organisations, à vocation universelle (INTELSAT) ou régionale (EUTELSAT, ARABSAT...) sont des instruments efficaces pour permettre l'accès à la ressource à un nombre croissant de pays, et à en redistribuer les bénéfices. C'est la raison de leur inclusion dans le présent exposé sous le chapitre 2. Ils tendent à diluer, sinon à remettre à plus tard, la nécessité d'un critère pour départager trop de candidats utilisateurs de l'orbite géostationnaire. Sauf, bien sûr, la possibilité, (et là c'est de l'anticipation) de faire de ces instruments une solution définitive plutôt que provisoire.

Enfin, un autre article remarquable dans le Traité de 1967 est l'article 6 qui établit la *responsabilité internationale d'un pays* exerçant des activités dans l'espace extra-atmosphérique, que ce soit par ses propres instances publiques ou par des instances non officielles. Ce texte établit de manière non équivoque l'obligation de chaque état, partie au Traité, de contrôler les activités développées dans l'espace par toute entité ou personne sous sa juridiction. Cela forclot toute idée d'une exploitation commerciale par des entités tout à fait privées, sans le contrôle étroit d'instances gouvernementales car celles-ci en porteront en tout état de cause l'entière responsabilité. Dans le domaine des satellites de télécommunication, ce dernier principe confirme la règle quasi-générale du monopole public dans le domaine.

2. Le spectrum électro-magnétique

Le corollaire indispensable d'un satellite sur l'orbite géostationnaire est sa capacité de recevoir des messages par ondes radio, et sa capacité de les réémettre vers la

destination désirée. Seulement, ce n'est pas la seule utilisation faite des ondes radio. Elles sont en fait largement exploitées dans la navigation maritime et aéronautique, dans la radio- ou télédiffusion, dans les communications civiles ou militaires qui n'utilisent pas de satellites, ... C'est un moyen de transmission, et donc une ressource, qui ignore les frontières nationales, ainsi que la distinction, imparfaite comme nous l'avons vu, entre l'espace atmosphérique et l'espace extra-atmosphérique. Cette ressource n'a jamais fait l'objet d'appropriation et ce, sans aucun doute parce que, encore plus que l'orbite géostationnaire, elle s'accommode très difficilement d'une définition nationale.

Cela transparaît de ses caractéristiques spécifiques :

- c'est une ressource qui, si elle n'est pas utilisée, est gaspillée;
- c'est une ressource intrinsèquement internationale, dans le sens où elle nécessite à tout le moins une coordination entre les utilisateurs. A défaut d'une coordination, c'est une ressource qui devient inutilisable : deux utilisateurs sur une même fréquence la rendent inutilisable pour tous les deux. Ils sont donc forcés de s'entendre même si la quantité limitée rend un accord plus difficile;
- c'est une ressource à trois dimensions : elle comprend plusieurs fréquences (Hertz, ou cycle par seconde), mais une même fréquence peut être répartie dans le temps, ou encore, une même fréquence peut être utilisée en un même temps, à des endroits différents, dans la mesure où une distance suffisante sépare les émetteurs et que l'amplitude de l'émission ne suffit pas à couvrir cette distance (c'est la dimension *espace*);
- c'est une ressource qui est gaspillée quand elle est consacrée à une fonction qui peut être remplie par un autre moyen. La remarque faite dans l'introduction trouve ici toute sa pertinence;
- c'est de même une ressource qui est gaspillée quand les caractéristiques particulières de certaines fréquences ne sont pas utilisées à bon escient : par exemple, certaines ondes électro-magnétiques à hautes fréquences, qui ont la caractéristique d'être réfléchies par l'ionosphère, et donc de couvrir des distances allant jusqu'à plusieurs milliers de kilomètres, sont utilisées à des émissions locales;

- c'est également une ressource qui est sujet à pollution par des facteurs qui ne sont pas sous le contrôle des utilisateurs, par exemple les centrales électriques.

La nécessité de réglementer l'utilisation du spectrum radio est explicitée à suffisance par les caractéristiques de cette ressource. Or l'usage que font les satellites de cette ressource, entre en concurrence avec d'autres types d'utilisations. La télécommunication par satellite doit donc s'accommoder de la nécessaire coordination qui se fait au sein de l'Union Internationale des Télécommunications. L'U.I.T., dont la création remonte à 1932, résulte de la fusion de l'Union Internationale de Télégraphie qui existait déjà depuis 67 ans à l'époque, et de l'Union Internationale de la Radiotélégraphie, dont la création remonte à 1906.

Il n'est probablement pas utile de refaire toute l'histoire de la coordination de l'exploitation du spectrum radio. Il faut en retenir cependant qu'il s'en est suivi une attitude extrêmement prudente, même timide, en ce qu'elle répugne à s'ingérer et à réglementer. La même attitude est largement maintenue aujourd'hui.

Deux principes généralement admis mais opposés ont causé cette timidité : la volonté de maintenir la liberté d'accès à une ressource qui est limitée et le respect qui est dû aux autres utilisateurs de cette même ressource. Toutes les procédures de l'U.I.T. sont marquées par le dilemme existant entre l'appréhension, voire le refus d'établir des priorités "de jure" et, d'autre part, la nécessité de favoriser l'un ou l'autre utilisateur. En général, ce dernier sera celui qui s'est conformé à une procédure de notification d'utilisation d'une fréquence donnée. Qu'on l'ait voulu ou non, le résultat de longues hésitations n'en reste pas moins que la charge de l'adaptation incombe exclusivement au nouvel entrant, et que le premier venu sur une fréquence se voit accorder une priorité "de facto". En pratique, cette solution est logique, puisque c'est le nouvel entrant qui peut s'adapter le plus facilement. En effet, n'étant pas supposé avoir déjà commencé à utiliser une fréquence particulière, il lui est relativement facile de changer de fréquence, voire d'adapter son matériel.

En pratique, comment se fait la coordination au sein de l'U.I.T. ? On a coutume de distinguer deux stades : un stade législatif et un stade réglementaire (quasi-judiciaire).

A. STADE LEGISLATIF

Il s'agit de textes légaux qui sont élaborés au niveau de la Conférence Plénipotentiaire, rassemblant tous les pays membres, qui sont environ 150 actuellement, et qui ont une autorité juridique comparable à une véritable convention.

Ce texte décide de l'allocation des parties utilisables du spectrum radio aux divers services de communication : par exemple, les services fixes, (téléphone, télégraphe), les services mobiles (sur terre, sur mer), la diffusion (radio, télévision), la radio navigation aéronautique...

L'allocation est faite soit exclusivement à un service tel que ceux donnés en exemple, soit à deux services à droits égaux, soit encore, à deux soit à deux services subordonnés l'un à l'autre. En outre, des notes en bas de page indiquent des exceptions, ou réserves exprimées par certains pays ou pour le compte de certaines régions, lesquelles contiennent des utilisations de fréquences à des fonctions qui ne correspondent pas à l'allocation principale de la fréquence.

A titre d'illustration, une page comprenant l'allocation de la bande de fréquence de 174 à 235 Mhz à certains services est insérée ci-après. Une telle page a une véritable valeur légale, quoique ceci nécessite quelque précision.

L'allocation d'une bande de fréquence à un service déterminé ne signifie pas que cette bande de fréquence ne peut plus être utilisée à d'autres fonctions. Cela signifie seulement que si un utilisateur faisait usage de cette fréquence et qu'il causait une interférence dommageable à un service auquel la bande de fréquence est réservée en fonction de cette allocation, il aura l'obligation de cesser l'interférence aussitôt qu'il en aura eu connaissance. Il ne jouira donc d'aucune protection.

Quoique non mentionnée plus haut, la communication spatiale, terre-espace et espace-espace, est considérée comme un service à part entière. A ce sujet, la Conférence Spéciale des Plénipotentiaires de 1963 a cherché à allouer certaines bandes de fréquence exclusivement à ce service. Elle n'y est que partiellement parvenue, puisque actuellement le service de communication spatiale doit partager plusieurs bandes de fréquence avec les services fixes ou mobiles, et cela à droits égaux.

Comme on le voit, à ce stade législatif il n'y a pas d'allocation par pays, ni par utilisateur. En réalité, les allocations par service ont le simple effet de diviser

une ressource naturelle. Elle signifie essentiellement qu'un utilisateur ne peut obtenir de protection pour l'utilisation d'une bande de fréquence déterminée, que s'il l'utilise à un service, ou à une fonction prévue pour cette fréquence dans la table d'allocation. Si plusieurs services à droits égaux sont autorisés dans une bande déterminée, c'est la date de notification qui départagera les utilisateurs. Si des services subordonnés l'un à l'autre partagent une même bande de fréquence, l'utilisateur d'un service secondaire devra céder devant un utilisateur postérieur du service primaire, mais par contre, obtiendra protection contre un utilisateur postérieur qui, comme lui, utilise un service qualifié de secondaire dans cette bande de fréquence.

B. STADE REGLEMENTAIRE (OU QUASI-JUDICIAIRE)

Normalement, un candidat utilisateur d'une fréquence s'adresse à son gouvernement pour demander l'autorisation d'occuper une fréquence particulière. Le gouvernement (ou son agent) peut parfaitement et valablement décider d'allouer unilatéralement cette fréquence. Cependant, s'il désire offrir à l'utilisateur une protection quelconque, il doit notifier l'utilisation de la fréquence au *Bureau d'Enregistrement des Fréquences*, créé au sein de l'U.I.T. Déjà, le gouvernement ou son agent aura vérifié que la fréquence est bien disponible pour ce type d'utilisation ou service. Sinon une notification n'est pas nécessaire puisque dans cette hypothèse, la seule possibilité est une occupation unilatérale, qui, au cas où une interférence dommageable apparaîtrait, devra être cessée.

Selon les cas (et cela dépend de procédures extrêmement détaillées), le B.E.F., dès réception de la notification, examinera de manière plus ou moins approfondie l'allocation projetée par le gouvernement requérant. Eventuellement il correspondra avec lui pour des renseignements complémentaires. Il vérifiera la conformité de l'allocation avec les textes légaux et les règlements en vigueur pour les parties à l'U.I.T. (spécifications techniques, p.ex.) et il vérifiera le danger d'interférences dommageables au préjudice d'autres émetteurs. Il procédera ensuite à l'enregistrement de l'allocation projetée ou déjà faite par le gouvernement (ou son agent) à l'utilisateur.

Il est très important de noter que le B.E.F. ne peut refuser l'enregistrement. On reconnaîtra là le souci de préserver le droit absolu pour les gouvernements de choisir leurs fréquences comme ils l'entendent. C'est la garantie

de la liberté d'accès. Cependant, le statut de l'allocation de fréquence telle qu'enregistrée variera selon les commentaires que le B.E.F. aura réservés à cette allocation. Pour cette raison, l'avis du B.E.F. reste attaché à l'allocation enregistrée. En pratique, si un gouvernement (ou son agent) maintient l'allocation de la fréquence à l'utilisateur, malgré qu'il ait été averti de la probabilité d'une interférence dommageable, et si l'interférence se vérifie (en langage U.I.T., si un utilisateur précédemment enregistré proteste - ce qui ne nécessite pas d'interférence de fait), il se trouvera dans une position juridique inférieure au moment de la conciliation entre parties.

C'est là la conséquence quasi-juridique de l'avis émis par le B.E.F.

On peut se demander à juste titre quel est le mécanisme qui empêche les pays membres de l'U.I.T. de procéder à des *notifications spéculatives* afin de se réserver une quantité de bandes de fréquence maximale. Ou plus généralement, qu'advient-il des bandes de fréquence qui ne font pas l'objet d'une utilisation complète, justifiant de leur occupation exclusive par un utilisateur? C'est le problème du registre qui ne correspond pas à l'utilisation réelle des bandes de fréquence dont l'utilisation a pourtant été notifiée.

La réponse n'est pas tout à fait satisfaisante. Il est vrai qu'un utilisateur peut occuper une fréquence qui, quoique notifiée, n'est pas utilisée et ce avec le simple feu vert de son gouvernement. Mais il ne sera pas protégé puisque le pays titulaire de la fréquence peut exiger la cessation, même sans devoir prouver qu'il utilise pleinement cette fréquence.

Il faut se souvenir cependant qu'il est loisible à tout gouvernement ou son agent, d'exiger l'enregistrement de la fréquence, malgré une notification antérieure d'utilisation de cette bande de fréquence. La pratique dans le système de l'U.I.T. est la suivante : devant l'insistance d'un gouvernement qu'une allocation de fréquence soit enregistrée, malgré une notification antérieure, et devant l'argument de ce gouvernement que l'allocation antérieure n'est en pratique pas utilisée, le B.E.F. aura recours à deux mesures :

- il exigera de la part de ce gouvernement une déclaration selon laquelle il n'a pas connaissance d'avoir interféré de manière dommageable avec un autre utilisateur de cette fréquence, pendant une durée déterminée;

- il s'enquerra auprès des utilisateurs précédemment enregistrés s'ils font toujours usage de la fréquence dont l'allocation a été notifiée. Si aveu est fait de non-utilisation, le registre sera modifié en conséquence et la voie sera ouverte pour l'octroi de protection à la demande d'enregistrement nouvelle. Par contre, s'il s'avère qu'une interférence dommageable a eu lieu, le requérant nouvellement arrivé, sera enregistré avec la tare d'un avis défavorable et, en tout cas, l'obligation de cesser l'interférence dommageable avec l'utilisateur premièrement enregistré. Mais à nouveau, le premier titulaire de la fréquence n'aura pas à justifier de l'existence réelle de l'interférence ni, d'ailleurs, de l'occupation réelle de la fréquence. Néanmoins, le désagrément de se voir accuser de déclarations mensongères et inexactes décourage les gouvernements de recourir à de telles pratiques extrêmes, même si, en droit, rien ne les en empêche.

En conclusion, l'économie générale du système se résume à la préférence donnée à un utilisateur qui a notifié régulièrement l'utilisation d'une bande de fréquence particulière, sur un autre utilisateur qui a négligé cette notification, ou qui l'a faite d'une manière tardive, ou encore qui s'est attiré un avis défavorable du B.E.F..

Il n'en reste pas moins qu'une imperfection majeure subsiste en ce sens qu'aucun contrôle n'existe sur la véritable utilisation des fréquences. L'allocation des différentes bandes de fréquence se fait sur base d'un registre, dont la correspondance avec la réalité peut être et est mise fortement en question. Dès lors on comprendra les efforts développés par les instances de l'U.I.T. pour renforcer les systèmes de contrôle d'utilisation effective des bandes de fréquence réservées.

C. APPLICATION AUX COMMUNICATIONS PAR SATELLITES

La procédure telle qu'elle est décrite en A et B s'applique, quoique avec une ajoute, aux notifications d'utilisation de fréquences pour usage dans les échanges avec les satellites.

En A, il a été fait mention des bandes de fréquence réservées par priorité aux communications par satellite, ainsi qu'au partage forcé de certaines bandes entre les communications par satellites et d'autres services fixes ou mobiles.

En fait, les communications par satellite connaissent un inconvénient supplémentaire en ce que la fréquence sur lesquelles s'opéreront les transmissions vers et à partir du satellite sont fixées avant son lancement. Dans leur cas, à cause de l'investissement qu'ils représentent, la nécessité d'une sécurité juridique au niveau de la protection contre une interférence, fût-elle causée par un utilisateur prioritaire, est critique.

Ce problème étant reconnu, d'une part, des conditions techniques ont été précisées pour l'utilisation de ces fréquences, et d'autre part, la procédure de notification a été complétée en la faisant précéder par une procédure de coordination obligatoire.

Ceci dit, on ajoute immédiatement que la procédure de coordination ne s'applique qu'aux systèmes de satellites internationaux à l'exclusion des systèmes purement nationaux. C'est là une exigence des super-grands qui ne désirent pas exposer leurs systèmes de satellites nationaux à une ingérence multinationale.

Quant aux spécifications techniques, il s'agit là de normes impératives qui pourraient provoquer, en cas de non-conformité, un avis défavorable du B.E.F. lors de l'enregistrement.

Quant à la procédure de coordination, il faut distinguer d'une part la coordination entre les systèmes satellites et les autres services fixes ou mobiles à qui une même bande de fréquence est réservée à droits égaux et, d'autre part, la coordination entre systèmes satellites.

La procédure de coordination entre les systèmes satellites et les autres services fixes ou mobiles opérant sur une bande de fréquence allouée aux deux services, impose à tout utilisateur qui projette l'un ou l'autre, de se concerter avec les partenaires utilisant l'un ou l'autre. L'obligation n'existe cependant qu'à l'égard des partenaires qui se trouvent dans un rayon géographique limité et défini. En pratique, cette procédure de coordination permet de faire apparaître d'éventuels problèmes plus tôt et de résoudre le problème bilatéralement, plutôt que de le faire par le moyen d'un avis défavorable du B.E.F. lors de l'enregistrement.

Quant à la coordination entre les systèmes satellites entre eux, il s'agit d'une procédure beaucoup moins contraignante. Tout projet de mise en service d'un système satellite fait l'objet d'une publication, à laquelle les utilisateurs de systèmes satellites doivent réagir s'ils craignent de subir une interférence dommageable.

Il n'existe malheureusement aucune sanction pour le défaut de réaction à la justification de la mise en place d'un nouveau système satellite. Le seul facteur qui peut dès lors empêcher que deux systèmes de satellites entrent en conflit sur une même bande de fréquence, est l'avis éventuellement défavorable du B.E.F. lors de l'enregistrement. Si l'utilisateur du nouveau système satellite passe outre l'avis défavorable, ce qu'en général il ne fera pas vu les investissements en jeu, il reste exposé à une protestation de la part d'un utilisateur antérieur, qui malgré son défaut de réagir à la publication, aura maintenu tous ses droits. C'est donner à l'avis du B.E.F. une valeur qu'il n'avait pas, et qui déroge au principe d'autonomie des états. Mais, au-delà, la procédure de coordination entre systèmes satellites apparaît comme un instrument bien imparfait pour éliminer les risques d'interférence préjudiciable.

CHAPITRE II. CONVENTIONS D'EXPLOITATION DES SYSTEMES DE SATELLITES

La prédiction faite au début des années 1960 selon laquelle l'utilisation des satellites en quelque matière que ce soit, resterait l'apanage des quelques grandes puissances, s'est avérée incorrecte. De même, la crainte exprimée par les pays en voie de développement de se voir exclus des bénéfices à retirer de l'utilisation de satellites en matière de télécommunications, a été dans une large mesure démentie. Dès 1963, dans le cadre de l'accord intérimaire INTELSAT, l'accès aux satellites a été universalisé. Cela vaut également pour un pays comme la Belgique qui n'aurait jamais pu établir des communications internationales par satellite sans une organisation du type INTELSAT.

1. INTELSAT

INTELSAT est devenue une organisation internationale à part entière à partir de 1971, quand l'accord intérimaire de 1963 a été converti en une convention en bonne et due forme. Le préambule fait explicitement état d'un devoir d'organiser la télécommunication par satellite d'une manière qui permet à tout peuple d'y prendre la part qu'il désire.

Le premier objectif de l'organisation est de procurer

un service de télécommunications accessible au public et de caractère international. Le service doit être fiable et de qualité et, surtout, être disponible à toutes les parties du monde sans aucune discrimination.

Ce tout dernier point nécessite une réqualification du caractère purement "international" du service de télécommunication rendu par INTELSAT. Egalement des communications domestiques peuvent faire usage de l'infrastructure appartenant à INTELSAT, lorsqu'il s'agit de régions sous même souveraineté mais séparées par la haute mer ou par des territoires qui ne sont pas sous la même juridiction. Ou encore, sont également autorisées des communications de zones séparées par des barrières naturelles infranchissables de nature à rendre extrêmement difficile l'établissement d'une liaison hertzienne autrement que par satellite. Par extension, INTELSAT peut offrir ses services même à des communications domestiques à condition de ne pas empiéter sur son but principalement international. Dans les mêmes circonstances, INTELSAT peut dépasser le simple objectif de télécommunication ordinaire et offrir des services plus spécialisés, en ce et y compris la mise à la disposition d'équipements de satellite, non directement lié au service ordinaire de télécommunication.

En fait c'est l'organisation financière qui assure le succès de l'organisation. Son fonctionnement est semblable à celui d'une société commerciale. Un investissement de départ est fait par chaque participant selon sa volonté contributive, conscient de ce qu'il sera rétribué entièrement. En sus, tout utilisateur des services procurés par INTELSAT en paie le coût, ce qui assure à l'organisme des rentrées proportionnelles aux services rendus, propres à rétribuer les investissements des participants, et éventuellement, des investissements futurs. D'autre part, ce système permet aux petits participants de ne contribuer qu'à proportion de leur utilisation du système.

Depuis 1963, INTELSAT a lancé 5 générations de satellites. Les programmes d'investissement sont établis en fonction des prévisions, de la part des participants, de leurs besoins en capacité de télécommunications internationales. Annuellement, ces prévisions sont révisées, de sorte que, en cas d'accroissement de trafic plus rapide que prévu, l'on puisse accélérer les programmes de renouvellement et d'expansion de la capacité de l'équipement satellite. Jusqu'à présent les investissements ont su garder le rythme de la croissance du trafic.

A l'heure actuelle, INTELSAT compte environ 110 participants, ce qui est significatif de son efficacité à rendre

une ressource encore rare, disponible à un large éventail de pays. D'autre part, l'organisation a la caractéristique d'être une entreprise regroupant des monopoles publics. En effet, les signataires sont les gouvernements et les administrations désignées par ces gouvernements pour y assurer une participation efficace.

L'exemple d'INTELSAT semble avoir été concluant au point que la toute jeune organisation européenne, EUTELSAT, est en train de suivre exactement le même chemin. Tout comme INTELSAT, EUTELSAT démarre sur une base d'accords provisoires signés en 1977 par 17 pays européens. La philosophie de sa gestion et son organisation sont en tout point comparables à INTELSAT.

2. EUTELSAT

L'équipement d'EUTELSAT, qui devrait être opérationnel vers la fin de 1984, consistera essentiellement en un satellite ECS (European Communication Satellite), propre à l'organisation, et en une partie de la capacité d'un satellite français, Telecom 1, qui sera loué à l'organisation européenne.

La disponibilité de cette nouvelle capacité va permettre de mettre à la disposition du public en Europe une gamme de services beaucoup plus variée que ceux autorisés jusqu'à présent par les liaisons téléphoniques traditionnelles. Pour ce qui est de la Belgique, il appartiendra à la RTT de mettre ces nouveaux services à la disposition du public. Là elle a à respecter la loi d'égalité des usagers devant ce service, par l'application de conditions fixées de manière impersonnelle. C'est en fait la conséquence logique de son monopole qui est confirmé par la responsabilité de l'Etat dans l'exploitation de l'orbite géostationnaire et dans l'exploitation de la ressource du spectrum électromagnétique.

Tel que suggéré dans l'introduction, et tel qu'il sera apparu du tour d'horizon du droit international en matière d'exploitation de l'orbite géostationnaire et du spectrum radio, la nécessité d'un monopole ou, du moins, d'un contrôle total de la part des autorités publiques est inévitable en pratique, et consacré en droit.

Mais le débat reste ouvert quant à la nécessité d'entreprises d'Etat qui prennent en charge tous les aspects de la télécommunication. Une étude plus fouillée laisserait sans doute apparaître d'autres alternatives et cela compte tenu des impératifs présents dans le chef du droit international public en la matière.